

离异与回归

——中国幕府制度的嬗变

李志茗

[摘要] 任何政治制度之形成总是一个动态变化的过程。中国的幕府制度也不例外。它应军事征伐之需要至迟在战国时期就已出现，汉代时被引进行政系统，成为整个官僚行政系统的一个重要组成部分，被广泛用来参与政治统治和行政管理。它的发展历经宋元以前时期、明清时期和民国时期三个阶段，传统幕府、明清幕府、晚清幕府和民国幕府四种不同形态，而所体现出来的是一种离异与回归的否定之否定过程。

[关键词] 中国幕府制度；传统幕府；明清幕府；晚清幕府；民国幕府；嬗变

[中图分类号] K252 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-1873(2008)05-

[作者简介] 李志茗，副研究员，上海社会科学院历史研究所 200235

中国的幕府制度极具特色。作为中国古代官僚行政系统的组成部分之一，它与中国的官僚政治不可割离。自古以来，从中央到地方，幕府都被广泛用来参与政治统治和行政管理，可以说无论对古代还是近代的政治统治和行政管理都产生了非常深远的影响。但是它是如何演进的，又经历了哪些变化，其后续情形怎样，学界并无系统钩沉其渊源流变的专论^①。本文拟就此作番阐述。

一 传统幕府制度的确立与演变

“幕府”一词始见于《史记》，但所记载的是战国时期的史事：“李牧者，赵之北边良将也，常居代、雁门，备匈奴，以便宜置吏，市租皆输入莫府，为士卒费。”据颜师古云：“凡将军谓之莫府者，盖兵行舍于帷帐，故称幕府。古字通用，遂作‘莫’耳。”^②可见，战国时期就有“幕府”之名，指的是将军的治所，即军政指挥机构。就此而言，幕府具有军事性质，与将军相关。将军本为率领军队之意，至春秋末期、战国初期才成为官名^③，后遂为历朝所沿用。如秦代将军之官就颇多，《汉书·百官公卿表》云：“前后左右将军，皆周末官，秦因之，位上卿。”西汉承秦制，不仅将军地位高，而且名目更多，“汉兴，置大将军、骠骑将军，位次丞相。车骑将军、卫将军、左右前后将军，皆金印紫绶，位次上卿，掌京师兵卫，四夷屯警”^④。此外，还有名目繁多的杂号将军，如伏波、楼船、度辽、贰师、破羌等，都是因战事立名，系权时之制，亦不常设，事讫则罢。

^① 学术界探讨中国幕府制度变迁的专论主要有杜衡的《中国历史上之幕职》（《再生周刊》1948年第216期）、李晚成的《中国幕僚制度考论》（《上海师范大学学报》1988年第1期）、郭润涛的《中国幕府制度的特征、形态和变态》（《中国史研究》1997年第1期）以及石云涛的《幕府起源和唐以前幕制》（《唐代幕府制度研究》第一章，中国社会科学出版社2003年版）等数篇。这些文章主要论述的是从先秦至清初这一历史时段里幕府制度变迁的情况，至于晚清以降幕府制度的发展变化则均未涉及，并且诸文各持一说，观点互不相同。由此可见，上述诸文并未对中国幕府制度的嬗变历程作一全景式的考察，因而难免都存在着一定的不足之处。

^② 司马迁：《史记》，中华书局1975年版，第2449、2869页。

^③ 据杜佑《通典》记载：“晋献公初作二军，公将上军，则将军之名起于此也。魏献子、卫文子并居将军之号。”（岳麓出版社1995年版，第403页）而顾炎武在《日知录》里则认为晋献公时，“已有将军之文，而未以为名也”。至鲁昭公二十八年，“以魏子将中军，故谓之将军。及六国以来，遂以将军为官名”（顾炎武著、黄汝成集释：《日知录集释》，上海古籍出版社2006年版，第1366—1367页）。虽然杜、顾二人对将军起源的看法有些差异，但都认为将军作为官职是在春秋战国时出现的。

^④ 杜佑：《通典》，第403页。

这些西汉将军也效仿战国将军的做法辟设幕府，这从《史记》、《汉书》中不时出现的“给事大将军幕府”和“斩首捕虏，上功莫府”等记载可见一斑。只是领兵打仗的征伐将军幕府与侍从皇帝左右、参与谋议的中朝将军幕府有所不同，前者仅主文书与参谋，职能较为简单，幕府人员较少；后者与闻政事、提供决策，职能相对复杂，幕府人员多，且各有职务，可考者有长史、司马、从事中郎、主簿、军监、军武库令、军市令、军司空令等。西汉后期之中朝将军幕府与丞相府并称，幕府规模更加庞大，与丞相府相同，也分曹办事，曹有掾、属，又有史、令史、御属。这些服务于诸曹之中的幕府人员都由将军自辟，地位高者由将军提名，皇帝任命。^①到了东汉，由于中朝将军多由皇帝的亲信大臣担任，权力很大，与三公相仿，因而其幕府组织比照三公府。“汉世故事，三公之职无所不统”^②，自然东汉将军幕府的规模也较西汉有过之无不及，这样在中央层面的将军幕府逐渐政府化。而与此同时，地方上则出现政府幕府化的倾向。汉武帝时，鉴于郡守权重，乃将全国一百多个郡划分为十三州部，每州部设刺史一人进行监察，可是刺史秩低官小，以卑临尊，很难起制衡作用，于是朝廷升其秩级，扩其职权，并允许其自行配备属员，其佐吏别驾、治中、主簿、功曹书佐、簿曹等“皆州自辟除”^③，使之逐渐成为凌驾于郡守之上的地方行政长官。到王莽新朝时，州已成为地方常设的最高行政机构，刺史不仅是地方最高级别官员，而且被赐予大将军称号^④。自此之后，刺史“外修军旅，内治民事”^⑤，集军政、民政大权于一身，“开府则州与府各置僚属，州官理民，府官理戎”。其中，州官“别驾、治中以下是”，府官“长史、司马等官是”，均为幕府人员。^⑥可见，地方行政长官加将军号后，也照惯例开幕府，并把原存在于军事系统的幕府引进地方行政系统，成立了“理民”的行政幕府和“理戎”的军事幕府两套班子。这两套幕府班子服务于同一个人，使地方政府逐渐幕府化。

由上可知，汉代的幕府是战国时期将军幕府的继承和发展：一方面，幕府仍为将军所独擅，凡具有将军身份或头衔的都可开幕府，因而唐人颜师古就指出汉代的幕府“以军幕为义”^⑦；另一方面，汉代的将军不全是武官，不少是加了将军号的文官，所以他们的幕府名义上是军事幕府，其实完全变成了行政幕府，有的则两者并置，同时拥有两个幕府。这样战国时期仅存在于军事系统中为将帅服务的幕府，此时也用于治国理政，存在于行政系统之中^⑧，并且发挥了很大作用。据《汉书·杜钦传》记载，杜钦入大将军王凤幕府后，“国家政谋，凤常与钦虑之”。像杜钦这样很活跃、能够为幕主出谋划策的幕府人员还可以得到举荐，出幕为官，如“杨敞，华阴人也，给事大将军莫府，为军司马，霍光爱厚之，稍迁至大司农”^⑨。就此而言，幕府在汉代的政治生活中已经占有重要的一席之地，并逐渐显现出其基本的制度特征：1、幕府是一个储才用人的机构，主要职能是佐人为治，即提供决策、经办庶务等；2、幕府主要有军事幕府和行政幕府两种类型，两者虽自成系统，各具特点，但可两分，亦可合一；3、幕主自主用人，包括自主辟署幕府人员，自行差遣他们办事；4、幕府人员由

^① 廖伯源：《历史与制度——汉代政治制度试释》，香港教育图书公司 1997 年版，第 155 页。

^② 范曄：《后汉书》，中华书局 1965 年版，第 1774 页。

^③ 杜佑：《通典》，第 467 页。

^④ 据《汉书·王莽传》记载：地皇元年，“莽见四方盗贼多，复欲厌之，……赐诸州牧号为大将军”（中华书局 1978 年版，第 4158 页）。

^⑤ 陈寿：《三国志》，中华书局 1982 年版，第 482 页。

^⑥ 杜佑：《通典》，第 467 页。

^⑦ 班固：《汉书》，第 2441 页。

^⑧ 有学者指出军事幕府与行政幕府“源流有别，性质各异”，认为北宋以前的幕府大都指的是军事幕府，而行政幕府是宋人“幕府”观念发生变化后将幕府含义扩大化后的产物（石云涛：《唐代幕府制度研究》，第 32—34 页）。这个观点很可商榷，因为任何一种事物（包括制度）都在历史演进的过程中都会发生变化，而与原来的有所不同，甚至大异其趣。幕府也是这样，随着时间的推移，会有个嬗蜕的过程，不可能一成不变。如果说与原来的不太一样，就认定它们是两回事，那就没有发展变化之说了。

^⑨ 班固：《汉书》，第 2888 页。

朝廷给予秩禄^①，其幕称即其官职名，为当时官制的组成部分。

但毕竟幕府具有私人性、辅佐性特点，而汉代中央层面将军幕府的政府化和地方幕府政府化的过程，又造就了不少有军权、有地盘的实力派人物，所以东汉末年，当皇权式微、政局混乱之时，这些实力派人物遂拥兵自雄，割据一方，他们的幕府也承担起了军事和行政的双重职能，一方面为他们的征伐争战谋划决策，运筹于帷幄之中；另一方面也帮助他们治理辖地，征税派赋，保障后勤。在这个过程中，幕府制度又有所变化，体现出新的特点来：首先，大量文人入幕，并藉此致身通显，使幕府成为人才的渊藪^②；其次，开始采用既不是官名、又不在朝廷官制之列的新的幕称，如参军、军师等，以与正规的官僚体制相区别；再次，幕府人员广泛参政，空前活跃，他们深受宠信，可以代表幕主行事，权力很大，因此往往侵代正规官员，甚至凌驾于他们之上。

这些在曹操幕府中体现得特别明显。如陈琳原在袁绍幕中“典文章”，袁氏败，曹操“爱其才而不咎”，招入幕中。除陈琳外，“建安七子”中还有王粲、徐幹、阮瑀、应玚、刘楨五人先后入曹操幕府。其中，王粲“魏国既建，拜侍中”，由佐幕而入仕，成大官。^③参军就是参与军事谋议的意思，曹操用以监督手下将领，如同监军，地位很显赫。据《三国志·魏书·曹休传》记载：“刘备遣将吴兰屯下辩，太祖遣曹洪征之，以休为骑都尉，参洪军事。太祖谓休曰：‘汝虽参军，其实帅也。’曹洪闻此令，亦委事于休。”曹休名义上“参洪军事”，是曹洪的参谋人员，但实际上奉曹操之命，行使的是主帅的权力。军师是东汉末诸雄幕府中常见的高级幕府人员。在曹操幕中，军师也很受重用和信任，颇有地位。《三国志·魏书·荀攸传》云：“太祖素闻攸名，与语大悦，……以为军师。冀州平，太祖表封攸曰：‘军师荀攸，自初佐臣，无征不从，前后克敌，皆攸之谋也。’于是封陵树亭侯。”可见，曹操幕中文人名士很多，他们以曹操给予的幕称各司其职，权力很大，并且可因功得到升迁。

曹操是在镇压黄巾起义过程中割据一方的，在诸雄中只能算是后起之秀，势力不算强大，但其幕僚却很有谋略和战略眼光，建议他奉迎天子，而曹操也听从建议，“挟天子以令诸侯”。为了控制东汉政权，曹操一方面排斥异己，自任丞相，确立自己执政大臣的地位；另一方面则广揽人才，扩张幕府规模，藉以架空中央政府，行使国家权力，从而达到攫取朝廷统治权并取而代之的目的。建安十八年（213），曹操封魏公后，马上将其幕府改造为魏国中央政府，并将很多汉官也转为魏官，使东汉王朝名存实亡。曹操的幕府因而被称为霸府，而经他创行的这种利用幕府转移皇权实现改朝换代目的的霸府政治也在魏晋南北朝时期大行其道。其模式就是政出权臣霸府，朝廷徒有虚名，一旦时机成熟，权臣废黜皇帝，取而代之，霸府也就从幕后走向台前，成为新朝的行政中枢。霸府政治的运作离不开幕府人员的谋划和操控，所以他们在当时倍受瞩目，留名青史。《晋书》专为孔愉、丁谭等幕府人员作传，并评论道：“孔愉父子暨丁谭等，咸以筱簜之材，邀缔构之运，策名霸府，聘足高衢，历试清阶，遂登显要”；《南齐书·谢朓传》指出谢朓“为骠骑咨议，领记室，掌霸府文笔”；《北史·崔季舒传》称崔季舒“虽迹在魏朝，而归心霸府，密谋大计，皆得预闻”；《南史·王骞》上则有“梁武霸府建，引（王骞）为大司马咨议参军”的记载。可见，霸府的出现及流行，不仅反映了这一时期幕府制度的变迁，而且也充分展示了幕府人员的能量和实力。

自北朝起，统治者切实意识到幕府的强大所带来的威胁和负面影响，开始着力加强中央集权，收回各级长官特别是地方行政长官的用人自主权。于是，“州郡辟士之权，浸移于朝

^① 据《后汉书·百官志》记载：“汉初掾史辟，皆上言之，故有秩，比命士，其所不言则为百石属。其后皆辟除，故通为百石云。”（第3557页）幕主自行辟署的通为百石官，可见，幕府人员拥有朝廷秩禄。

^② 东汉末年，严酷的地方割据兼并战争，使得拥兵诸雄特别需要各怀韬略的人才，因而大量文人入幕。他们在战争中得到磨炼，增长了才干，不少人后来都获得了大用。幕府因此成为人才的渊藪、入仕的捷径。是以唐人李德裕感慨地说：“自东汉以后，文才高名之士，未有不由于是选，其简才之用亦金马、石渠之亚。”（《李卫公别集》卷7，文渊阁《四库全书》第1079册，上海古籍出版社1987年影印本，第282页）

^③ 陈寿：《三国志》，第597—601页。

廷”^①，幕府制度的发展受到了削弱。隋朝统一全国以后，皇帝掌握了全部用人权，不仅“六品以下官吏，咸吏部所掌”，而且“海内一命以上之官，州郡无复辟署矣”^②，该做法较诸北朝有过之而无不及。唐承隋制，一切官吏都由吏部选任，地方长官的僚属自然也由朝廷配备、任命，无须自行辟召，幕府制度名存实亡。但应该指出的是，受到打压和控制的只是行政幕府，军事幕府因战事的临时性和特殊性，仍然得到保留，^③并允许其自辟参谋佐助人员，这就为幕府制度的流衍和行政幕府的崛起提供了机会。

中唐以后，节度使以地方军事将领兼统数州行政，“既有其土地，又有其人民，又有其甲兵，又有其财赋”^④，集所辖地方上的军政、行政、财政等权力于一身，因而与汉代的刺史一样，在理戎的军事幕府之外，还要辟设理民的行政幕府，于是本已式微的行政幕府在唐后期再度出现并活跃起来。由于节度使掌握地方大权，朝廷无法控制，所以被迫下放用人权，允许“其署官属及本路郡县官，并各任便自简择”^⑤，也就是说节度使可以在辖区内自主用人，朝廷不加干涉。本来“方镇喜自用，不用朝廷法”，有此用人的便利后，“所属文武官，悉自置署，未尝请命于朝”。^⑥行政幕府由此被推向台前，与地方政府混为一体，方镇不仅安排幕府人员从事包括担任州县官员在内的各种地方事务，甚至把朝廷任命的地方官员也辟入幕府，使其幕府政府化，幕府人员职官化。而且他们还会举荐幕府人员到朝廷任职，给予很好的出路。这些幕府人员在幕府中得到全面的历练，治国理政经验丰富，在朝为官后往往几经迁转，就出将入相，名闻天下，引人注目。所以时人将步入仕途、致身卿相的捷径总结为“先辟于征镇，次升于朝廷”^⑦，由是方镇幕府成为士人入仕的要津，投效者趋之若鹜。但对于蜂拥而至的士人，方镇也并非来者不拒，而是“各自精求，务于得人，将重府望”^⑧，亦即把辟幕的得人与否当作关乎自己声望和脸面的大事看待，这就使方镇幕府更能汇聚才智之士，成为唐后期人才的渊薮。正如后人所评价的那样：“唐方镇以辟士相高，故当时布衣韦带之士，或行著乡闾，或名闻场屋者，莫不为方镇所取，至登朝廷，位将相，为时伟人者，亦皆出诸侯之幕。”^⑨可见，唐代的行政幕府重新登上历史舞台后，不仅发挥重要的作用，产生良好的影响，而且继承了魏晋南北朝时期幕府制度的特点，使传统幕府制度愈加完善。首先，士人入幕成为常态，幕府用人才，也出人才；其次，幕府人员由幕主辟召，而后奏闻朝廷，由朝廷给予朝衔或宪衔^⑩；再次，出现了副使、行军司马、判官、掌书记、参谋、随军、推官、巡官等新的幕称¹¹；复次，随着官僚制度的步入正轨以及地方事务的繁杂，幕府主要为地方军政长官所辟设，并起着重要的作用。

五代十国时期，唐末“天下尽分裂于方镇”的一幕继续上演。藩镇势力尾大不掉，朝廷无法驾驭，只好含羞忍耻，姑息养奸。于是，节度使们为显示威望，扩大势力，遂大肆网罗名士，强化幕府功能。“五代之初，各方镇犹重掌书记之官。盖群雄割据，各务争胜，虽书檄往来，亦耻居人下。觐国者并于此观其国之能得士与否。一时遂各延致名士，以光幕府。

^① 杜佑：《通典》，第177页。

^② 杜佑：《通典》，第178页。

^③ 石云涛在所著《唐代幕府制度研究》一书中将唐代的幕府按历史演进的次序分为唐前期行军幕府、开元天宝时期边镇幕府、唐后期行营统帅幕府、唐后期藩镇幕府四种，前三种都属于军事幕府，从前期到后期，贯穿了有唐一代。

^④ 赵翼：《廿二史札记》，中国书店1990年版，第266页。

^⑤ 董浩等编：《全唐文》，上海古籍出版社1990年版，第1645页。

^⑥ 元稹撰、冀勤点校：《元稹集》，中华书局1982年版，第572页；赵翼：《廿二史札记》，第266页。

^⑦ 顾学颉校点：《白居易集》，中华书局1979年版，第1033页。

^⑧ 刘昉：《旧唐书》，中华书局1975年版，第3778页。

^⑨ 欧阳修：《唐武侯碑阴记》，《欧阳永叔集》（下），《集古录跋尾》卷8，商务印书馆1933年版，第31页。

^⑩ 据石云涛先生考证，唐代幕府人员带朝衔或宪衔是从开元后期开始的。见氏著《唐代幕府研究》第119—127页。

¹¹ 《册府元龟·幕府部》云：“节度使之属，有副使一人、行军司马一人、判官二人、掌书记一人、参谋无员、随军四人；观察使有判官、支使；经略使有判官等员。其后节度观察使防御团练皆有推官、巡官之

如李袭吉为李克用书记。……是时梁有敬翔，燕有马郁，华州有李巨川，荆南有郑准，凤翔有王超，钱塘有罗隐，魏博有李山甫，皆有文称。其后冯道由书记入相，桑维翰由书记为枢密使，固华要之极选也。”^①可见，其时政局混乱，武人干政，具有文韬武略的幕府人员很受欢迎和重视，他们参与机密，操弄权术，发动政变，一旦成功，便成为新朝的基本行政班底，其活跃程度不亚于魏晋南北朝时期。

鉴于方镇幕府政治盛行所带来的巨大危害性，五代各朝试图通过改变幕府制度来加以防范和控制，规定方镇的主要幕府人员节度副使、两使判官听从旨授，不得自行奏辟，“今后诸道除节度副使、两使判官外，其余职员并诸州军事判官，各任本处奏辟”，并要求“藩郡所请宾幕及主事亲从者，悉以名闻”。^②然而，副使、两使判官成为僚职后，与方镇产生了权力冲突，于是多有方镇杀害副使、两使判官之事，可见五代各朝企图改变幕府制度以控制方镇的努力并不很成功。到了宋代，统治者吸取唐末五代藩镇开府造成国家分裂、中央大权旁落的深刻教训，加强中央集权，抑制地方行政的幕府发展。首先，幕府人员的聘用方式由自行辟署改为中央任命^③；其次，把唐代已成体系的幕称编入职官系统，成为幕职官^④。幕府制度经此变革后所带来的结果主要有两方面：第一、过去那种政出幕府的现象不复存在了，幕府人员的决策、参谋功能受到削弱，而行政管理职能大大增强；第二、幕职官由朝廷委派，向中央负责，破坏了幕主与幕府人员之间的紧密依附关系，既杜绝了地方长官与幕府人员勾结起来与中央抗衡的可能性，也根除了幕府人员侵代、架空正规官员的弊端。至此，宋统治者“革五季之患”的目的基本达到了。不过，宋代幕府却与唐前期幕府一样，尽管有军事幕府之存在，但行政幕府已是明日黄花，不复存在了。^⑤直到明清时期，行政幕府才卷土重来，可已经是另一番景象了。

根据上述宋朝以前历代幕府制度的嬗变历程来看，幕府最先在军事系统出现，后来才被引进行政系统，由是而有军事幕府和行政幕府两种类型。在政治上轨道、天下无事时，这两种幕府都默默无闻，所产生的影响有限，也没有什么制度建设可言；而当政局动荡、天下大乱时，这两种幕府往往合而为一，幕府人员非常活跃、能量巨大，幕府制度也得到较大的发展和完善。不难看出，传统幕府制度主要是在后一种情况下奠定的，具有下列特点：首先，幕主具有用人自主权，能够广开幕府，辟用贤才能人作为自己的佐僚；其次，入幕之士被辟署后，幕主总要奏闻朝廷，为他们谋取官衔，虽然那只是一个虚职，但毕竟处身官僚体系之内；第三，幕府人员以幕主授予的幕职在幕府中供差遣，与幕主既是主客关系又是僚属关系；第四，幕僚深受宠信，可以代表幕主行事，尽管品秩卑微，可地位显赫，权力很大，往往架空正官，取而代之。第五，幕僚运筹帷幄，出谋划策，以政务性工作为主。

二 明清幕府制度的应运而生

明清时期，中国传统的君主专制制度发展到登峰造极地步。皇帝总揽军国大政，钦宸独

职，兼度支营田招讨使者，又有度支、营田等判官。自是正为幕府之职。”（中华书局 1982 年，第 8517 页）

^① 赵翼：《廿二史札记》，第 294 页。

^② 薛居正：《旧五代史》，中华书局 1976 年版，第 439、551 页。

^③ 宋人苏颂说：“在唐方镇盛时，有奏辟郎官、御史以充幕府者，由此幕府增重。祖宗深鉴此弊，一切厘改，州郡僚佐皆从朝廷补授。大臣出镇，或许辟官，亦皆随资拟，满岁迁秩，并循铨格，非复如唐世之比。”（李焘：《续资治通鉴长编》卷 211，熙宁三年五月癸卯，中华书局 2004 年版，第 5124 页）

^④ 据《宋史·职官志》，签书判官厅公事，两使、防、团、军事推判官，节度掌书记，观察支使都为幕职官，但他们“掌裨赞郡政，总理诸案文移，斟酌可否，以白于其长而罢行之”，所扮演的角色类似于幕府人员。

^⑤ 自抑制行政幕府后，宋朝的幕府就以军事幕府为主。这在《宋史》中有所反映，凡提及幕府多为军事幕府，如《汪应辰传》：“初任，赵鼎为帅，幕府事悉咨焉”，《李舜臣传》：“时虞允文抚师关上，辟置幕府”，《魏了翁传》：“以端明殿学士、同签书枢密院事督视京湖军马。……开幕府江州，申徽将帅，调遣援师，褒死事之臣，黜退懦之将，奏边防十事”等，这里的幕府都为将帅所开设，显然是军事幕府。

断，“一切用人听言大权，从无旁假，即左右亲信大臣，亦未有能荣辱人，能生死人者”^①。由于高度集权，中央政权空前巩固，职官制度也已经定形，并更加完备，官僚们都由朝廷任命，“凡内外大小官除授迁转，皆吏部主之。间有抚、按官以地方多事奏请改调升擢者，亦下吏部复议，再奏允行，无辟举之例”^②。这样，长官和僚属都是朝廷命官，对皇帝负责。他们各有职掌，分工明确，只有公务上的配合协作关系，而没有私人方面的权利和义务，所以，“在官制上简直看不出幕职一种的性质”^③。如此一来，传统的幕府制度便失去存在的可能性了。然而，明清时期独特的政治状况和社会环境，又决定了幕府是地方必不可少的一种非官僚行政组织。

首先，科举成为入仕正途，削弱了官员的行政能力和素质，迫使他们不得不依赖专业行政人才。明清时期，“科目为盛，卿相皆由此出”，“虽有他途进者，终不得与科第出身者相比”。^④由于科举出身拥有更多升官发财的机会，所以天下之士群趋而至，竞相角逐于科场之中。而明清时又以八股取士，所考经义“既非经传，复非子史”，“最便于空疏不学之人”，^⑤所以士子唯以弋取科名为目的，终日埋头故纸，揣摩高头讲章，而不涉猎其他学问，关注国计民生，“道德性命之理，古今治乱之体，朝廷礼乐之制，兵刑、财赋、河渠、边塞之利病，皆以为无与于己，而漠不关其心”^⑥。可是他们“登第入仕之后，今日责之礼乐，明日责以兵刑，忽而外任，忽而内调，是视八股朋友竟为无所不知、无所不能之人”^⑦。而其实他们对“当官之法守与朝廷之掌故，昧焉罔闻”，正所谓“刀篋簿书既未学于平日，刑名钱谷岂能谙于临时”，^⑧于是只好开幕府，聘请擅长行政理财、熟悉法令则例的幕友来协助自己。

其次，地方官僚制度不健全，各级行政长官难以事事躬亲，须借助他人处理公务。明清两代，地方官僚制度具有下列特点：其一、编制简略。如督抚作为一省或数省最高长官，署内不设佐杂属员，应办事务由书吏承担；而基层的州县虽有佐杂属员，但数量很少，据《光绪会典》记载，全国共有州县官 1532 名，佐贰官却只有 522 人，平均每州县 0.34 人。其二、实行长官负责制。督抚衙署因无属员，自然一切由自己作主；而州县的佐贰官虽是朝廷命官，但常被称为“闲曹”或“冗官”，在地方政府中仅具有极少的功能，一切政务由州县官掌管。^⑨这样，地方长官大包大揽，诸政无不综理，必然力不从心，难以事事亲为。“有司之职，礼士勤民，迎来送往，谒上官，接寮属，日有应理公事，簿书凌杂，虽能者亦须借伙幕友”^⑩，所以，地方官下车伊始，第一件事就是“谘访贤友，聘请入幕”，以为己助。

第三，吏弊严重，需要专人监督。吏本来和士一起构成中国古代政府官员的两个主要来源，在历史上很受重视。但自明成祖重士轻吏以后，吏员的地位日益式微，远远逊色于前朝。¹¹他们待遇微薄，升迁无望。为了养家糊口，遂自暴自弃，惟利是图，不惜上下其手，玩法妄为，敲诈勒索，欺官害民，使得吏弊空前严重。尽管朝廷也想设法澄清吏治，但收效甚

^① 王先谦：《东华录》（乾隆朝）卷 28，光绪二十五年（1899）石印本，第 33 页。

^② 王圻：《续文献通考》第 1 册，商务印书馆 1936 年版，第 3198 页。

^③ 杜衡：《中国历史上之幕职》，《再生周刊》1948 年第 216 期。

^④ 《明史》，中华书局 1974 年版，第 1675 页；《清史稿》，中华书局 1976 年版，第 3099 页。

^⑤ 顾炎武著、黄汝成集释：《日知录集释》，第 940、937 页。

^⑥ 孙鼎臣：《论治二》，载盛康辑：《皇朝经世文编续编·礼政》，台北文海出版社 1972 年版，第 439 页。

^⑦ 《经闻类编》卷 4。转引自郭建：《绍兴师爷》，上海古籍出版社 1995 年版，第 8 页。

^⑧ 王仕云：《题词》，《李渔全集》卷 16，浙江古籍出版社 1992 年版；田文镜：《钦颁州县事宜》，同治戊辰江苏书局重刊本，第 28 页。

^⑨ 详见瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社 2003 年版，第 25—28 页

^⑩ 汪辉祖：《学治臆说》卷上，辽宁教育出版社 1998 年版，第 40 页。

¹¹ 吏是明初用人的三途之一，另外两途是荐举和科举。但永乐七年，明成祖对吏员任官的资格进行限制，导致吏与士“流品自此分矣”，“高下天渊矣”。见顾炎武著、黄汝成集释：《日知录集释》，第 1022—1023 页。

微，因为“官无封建，而吏有封建”，所以“百官者虚名，而柄国者胥吏而已”。^①各级官员若不甘心胥吏擅权，唯有求助于同样娴熟吏事的幕友。“衙门必有六房书吏，刑名掌在刑书，钱谷掌在户书。非无谄习之人，而惟幕友是倚者。幕友之为道，所以佐官而检吏也。谚云：‘清官难逃滑吏手。’盖官统群吏，而群吏各以其精力，相与乘官之隙，官之为事甚繁，势不能一一而察之，唯幕友则各有专司，可以察吏之弊。”^②可见，为了监督约束吏员，也有设幕府、聘幕友的必要。

第四，皇帝喜怒无常，大兴文字狱，使臣下无所适从，只能请人代为起草和处理自己的章奏文字。明清时期，特别是清代，皇帝出于狭隘的民族自私心理，往往对汉族臣民的诗文奏折寻章摘句，咬文嚼字，甚至断章取义，稍不顺眼，便以“莫须有”罪名，大开杀戒，株连九族。因此，上书言事的臣子诚恐诚惶，战战兢兢，害怕一有不慎，即带来杀身之祸。为了避免悲剧的发生，他们只有聘请善于玩弄文字游戏的幕友，来补苴弥缝，排忧解难。此外，传统社会注重繁文缛节，长官的公文写作及一切应酬交际通候往来文书也需要幕友把关，乃至代笔。就此而言，配备行家里手也是应该的。

当然，明清时期设置幕府、延请幕友的原因不止这些，但从上述分析看来，的确很有必要，刻不容缓。“夫督抚司道郡县，即有杰出之材，不能不待助于襄赞之人，故幕宾之不可无者，势也。”^③明清幕府起源于何时，史不可考。但观诸明人笔记，大致从明中叶起，就已出现有关幕友的零星记载，如樊举人为寿宁侯门客，“凡侯之一切奏状，皆出其手”；宦官刘瑾“专用松江人张文冕者，记录誊写”等等。随着明代督抚逐渐发展为地方行政长官，明清幕府开始兴起，并流行于地方衙门，到清初则迅速普及开来，且日益制度化，最终构成有清一代地方行政的关键环节，^④“自督抚以下司道府州县，衙门虽自不同，俱各延幕宾”^⑤，辟幕成风。

明清幕府制度的主要特点有：1、幕友由幕主用隆重的礼仪、一定的脩金私人聘请，游离于官僚系统之外，不是公职人员。“古有幕职无幕友，今之幕友其人非官也。”^⑥2、幕主和幕友非行政隶属关系，彼此是朋友，平等相处，以礼相待。幕友对幕主尽心尽言，忠诚负责。其就业准则是合则留，不合则去。3、幕友的地位得到国家承认。雍正元年，谕曰：“各省督抚衙门事繁，非一手一足所能办，势必延请幕宾相助，其来久矣。……嗣后督抚所延幕客，须择历练老成，深信不疑之人，将姓名具题。”^⑦尽管如此，幕友不仅长期未被列为正式职官，相反还受到种种限制。如不准出离衙署交结官绅，在馆时间不得超过五年，遇有劳绩也不能奖叙等等。4、幕府的职责是“佐官为治”。在幕府组织内部，大致设有刑名、钱粮、书启、朱墨、账房、征比等幕席。一般以前三者为主。幕友各有分工，承担一定的幕席。由于幕友从事的都是事务性工作，必须具备专门的业务才能，所以，入幕前，需要经过一段时间的学幕训练，才能够胜任愉快。

综上所述，不难看出明清幕府制度与传统幕府制度既有共同点，又有不同点。共同点表现在幕府人员都由长官自行聘用，并竭诚为长官服务，他们的地位得到国家法律上的承认。不同点集中在下列几点：1、幕府人员的称呼有别。正如清人陈文述所指出的那样，“古有幕僚，今惟幕友”^⑧，一字之差，判若鸿沟。前者属于国家公职人员，后者则不是。2、职掌

^① 顾炎武著、黄汝成集释：《日知录集释》，第487、486页。

^② 汪辉祖：《佐治药言》，辽宁教育出版社1998年版，第4—5页。

^③ 张廷玉：《澄怀园文存》卷4，光绪十七年云间官舍重刻本，第14页。

^④ 见缪全吉：《清代幕府人事制度》，台北中国人事行政月刊社1971年版，第5—8页。另外，亦可参阅全增嘏《清代幕僚制度论》（《思想与时代》1944年第31期）和郑天挺《清代的幕府》（《中国社会科学》1980年第6期）、《清代幕府制的变迁》（《学术研究》1980年第6期）等诸论述。

^⑤ 田文镜：《钦颁州县事宜》，第21页。

^⑥ 陈澧：《东塾集》卷6，光绪壬辰菊坡精舍刊本，第14页。

^⑦ 张廷玉：《澄怀园文存》卷4，第15页。

^⑧ 陈文述：《颐道堂文钞》卷6，嘉庆丙子刻本，第47页。

相异。幕友处理的是具体的、琐碎的行政性事务，幕僚除此之外，还在政治上有更大的影响和作为。3、地位悬殊。幕友为人作嫁，默默无闻，而幕僚声名显赫，受人敬重。4、与长官关系上，幕僚同长官有上下级名义，拘于尊卑之礼，做事有所顾忌，而幕友和长官是主客平等关系，秉正自恃，敢于抗礼，不迁就主官，能够保持人格的独立完整。

可见，由于时代的变迁，官僚政治的发展，明清幕府制度与传统幕府制度“雕栏玉砌应犹在，只是朱颜改”。二者虽有一脉相承之处，但在很多方面已面目全非了。正如张纯明所言：“元明以后幕职和以前迥然不同。法定的佐治人员形同虚设，位卑禄微，不足轻重，人以杂流目之。地方官吏办事不能无人，法定的人员既然不中用，只好在法定以外谋补救的办法。明清式的幕友就是这样来的。在性质上明清幕宾与汉唐幕制为截然两事。后者姓名达于台阁；前者不过地方官的私人而已。”^①因此，我们说随着传统幕府制度的沉寂，中国幕府制度又以明清幕府的形态获得了新生。这虽然是一种变形，但丰富了原有的内涵。

三 晚清幕府制度：回归与超越

明清时期是中国幕府制度发展史上的第二阶段。在这个阶段，幕府极度繁荣，除了终清之世一直存在的明清幕府形态外，自清中叶以后，又有晚清幕府形态之出现。它的产生及兴盛有其深刻原因。

首先，由内忧外患所带来的变局，促使了晚清幕府的应运而生。嘉道以降，清王朝江河日下，末世衰象日甚一日。而西方列强的入侵和咸同年间的内战接踵而至，更令其雪上加霜，陷入困顿和危机之中。可是即便如此，清廷也始终未能适时调整其政治体制以因应这种千古未有之变局，仍固守旧章、旧制，结果不仅无助于事情的解决，反而使事态进一步扩大，并且累及一些朝廷命官不得善终，要么身死，要么获罪。于是，为避免重蹈覆辙，后来的官僚不得不借助更富有弹性、更灵活多变的幕府，通过广揽人才，赋予其更多的职能和权力，以佐助自己，免遭智勇俱困的折磨。职是之故，一种与明清幕府不同的新的幕府形态就脱壳而出，应时而生了。

其次，各种各样人才的出现，提供了晚清幕府用人的便利条件。在清代，通过科举入仕是读书人的最好出路。然而从清初到19世纪中叶，人口增加了6倍以上，但是官缺和科举名额却变动不大，因而导致了大量的士人不能进入仕途。受嘉道年间再度活跃起来的经世思潮的影响，很多失意士人面对现实，留心时政，或研讨经世之学，或从事各种社会活动，甚至学习和研究西方科技，使自己得到了切实的锻炼和提高，增长了实际的才干。他们各怀韬略，但报效无门，所以当晚清大员开设幕府不拘一格降人才时，他们也愿意入幕一展身手，建功立业。而晚清幕府也因之汇聚人才，成为天下才智之士流趋的中心。

再次，督抚势力的崛起，是晚清幕府得以不断发展变化的重要保证。清代，督抚为地方最高行政长官，看似位尊权重，其实处处受制于中央，“不过承号令，备策应而已”^②。但太平天国运动的发生，渐渐改变了这种状况。“粤难纠纷，首相督师，屡愆厥事。朝廷间用督抚董戎，多不辱命，……自是权又移于督抚。”^③督抚的“不辱命”，不仅使他们在战后进一步巩固、扩大内战中汇集起来的权力，而且也使他们深受朝廷倚重，凡有兴作，无不移樽就教。而诸如外交、洋务之类的新政，更是直接下放为他们的职权。作为一方保障的督抚既要治理地方，又要从事于古无征的事业，自然捉襟见肘，难以为继，只能扩大幕府规模，多方延访人才。正是在这个过程中，晚清幕府不仅进一步完善其制度特征，而且强化了其地方行政中枢的地位。

^① 张纯明：《清代的幕制》，《岭南学报》1949年第9卷第2期。

^② 丁凤麟、王欣之编：《薛福成选集》，上海人民出版社1987年版，第290页。

^③ 《清史稿》，第3264页。

晚清幕府是在清王朝陷入内外交困的窘境中产生的，并随着中国近代社会的演进而不断发展变化，经历了一个从发端、确立、完善到转制的嬗变历程。嘉道年间，清王朝已经陷入衰败的泥潭，社会弊病比比皆是，尤其盐法、河工、漕运三大政窳败甚深。当时江南的一些督抚通达世务，关心国势民瘼，他们特意延请“善经世之略”的人才入幕，帮助自己出谋划策，推行改革，致力于解决盐、河、漕诸大政。这样，他们的幕府就有别于流行的明清幕府，成为晚清幕府的开端。太平天国爆发后，由于地方督抚既要治理地方，又要统兵打仗，事务繁难，办理棘手，而中央政府却没能相应地为之提供经费和人员，他们只好广招幕僚，扩大幕府，并以幕府为其参谋和后勤机关，解决新遇到的各种问题。此时“督抚可以奏调各种资格的官吏，充任幕僚，也可以自由聘请，……督抚又有权设立无数局所，以位置这班人，不受中央铨选机关的干涉。”^①由此，晚清幕府初步形成自己的制度特征：1、幕府人员剧增，幕僚社会地位得到了提高；2、幕府规模扩大，职能增多；3、幕府中设立了各种办事机构，使幕府政府化。在平定内乱的过程中，各地方督抚逐渐认识到洋枪洋炮的威力，决定学习西方，以御侮图强。于是，战后他们大搞洋务新政，举凡开矿建厂、兴学修路、甚至办理外交，无不涉足其间，这样他们出于办理新政的需要，不得不大量征聘国内外人才充实自己的幕府。晚清幕府制度至此又得到进一步的完善：1、幕府人员来源广泛，包括儒生、绅生、留学生、在职官员以及洋人等；2、幕府的职能由军事转为办理洋务、外交事务为主；3、幕僚的薪水从公费中支出，不再由幕主自掏腰包。由于晚清幕府经过这样的发展后已成为督抚衙门中一个不可或缺的部门，于是在清末政治改革中，它被清政府作为改革对象之一，要求各省督抚将之纳入正规的地方官僚系统之内。据统计，从1907年8月至1911年7月，全国至少有7个总督、12个巡抚先后对其幕府进行改制，实行幕职分科治事。^②然而随着清朝的很快覆亡，晚清幕府虽未全部完成转制，但因失去了依附的载体，而彻底告别政治舞台，不复存在了。

总之，晚清幕府是在发展变化中不断成熟完善的，具有以下特点：1、幕府人员来源广泛，包括儒生、绅士、留学生、在职官员以及洋人等。其中，既有礼聘而至的幕友，又有檄调和留用的属僚，时人贴切地统称之为“宾僚”。2、宾僚一旦有军功劳绩，经幕主保荐，可受到奖叙，或获取一官半职，或超擢升迁。因此，入幕成为仕进的快捷方式，吸引着众多的投效。在这个过程中，宾僚的社会地位大大提高了。3、由于幕主可以不停地制造功名和官阶，所以，幕主和已经出幕的宾僚之间因含着私利私恩，而声气相通，交驰往来，慢慢地，便以幕府为纽带结成了一个个利益集团。于是，清末有各种派系势力之出现，湘系、淮系、北洋系为其中最著者。4、宾僚职官化，幕府政府化。命官入幕和幕府人员叙功得官，都使宾僚逐渐职官化。这样，军兴以来，督抚因应形势需要所设立的一系列战时、战后的临时性政府机构——各种各样的“局”、“所”，就可以冠冕堂皇地札委自己的宾僚管理，而无须朝廷另外指派司道大员。本来纯属督抚私人的幕府遂因之政府化，不仅宾僚的脩金由朝廷支付，而且幕府的所作所为也主要是为国家谋富强。

晚清幕府本是从明清幕府中分化出来的。刚开始，带有较多的明清幕府特征，如幕府规模较小，幕府人员称幕友，并由幕主支付薪水等。但是，随着清王朝内忧外患的加剧，尤其是太平天国运动的爆发，它与明清幕府完全分道扬镳，而同传统幕府具有惊人的相似之处。首先，幕主都是坐镇一方的省级长官，具有高度用人自主权，能够广开幕府，大肆招贤纳士；其次，幕府规模大，职掌广泛，无所不包；第三，幕府人员基本上可称为幕僚，他们拥有正式职衔，但均以幕主委派的职务在幕府中供差遣；第四，幕僚地位高，权力大，为人敬重，也深受幕主信任，往往侵代正官。就此而言，晚清幕府可以说是对传统幕府的回归。然而，毕竟时代不同了，晚清幕府亦有许多独特的地方：其一、幕务上，参与外交、办理洋务是前所未有的；其二、幕僚得官之快，升迁之速，官阶之高，人数之多，在以往也是不多见的；

^① 杜衡：《中国历史上之幕职》，《再生周刊》1948年第217期。

^② 关晓红：《从幕府到职官：清季外官制改革中的幕职分科治事》，《历史研究》2006年第5期。

其三、晚清幕府条综众务、事权扩张，帮助幕主担负起朝廷富国强兵的重任，这是史无前例的；其四、因晚清幕府膨胀而形成以幕主为中心的派系势力，并未贻害天下，给清末带来割据之祸，是前此无法想象的事情。所以，我们说晚清幕府也超越了传统幕府。

四 民国幕府制度：新瓶装旧酒

民国时期，中国的政治发生了很大变化，已经进入所谓的民主共和时代。“世事别来一番新”。昔日的幕府制度也销声匿迹，声息全无，似乎一夜之间退出了历史舞台，随传统政治制度的消亡而消亡了。可事情并不那么简单。它非但没有遭到根除，反而与时俱进，仍然活跃在民国政坛上，不过换了一副面孔而已。此时的幕府表现为秘书机构，更多地以秘书处、机要局、侍从室等名目出现。尽管花样百出，富有时代气息，但其为一人效劳的本质相同，换汤不换药。当然，单从名称上看，它已与以前的幕府机构有所差别，至少多出了那么一点现代性，所以，这里暂以民国幕府称之。

实际上，早在清末，民国幕府就已见端倪。1906年，清政府宣布改革政治体制，准备仿行君主立宪制度。次年，颁行地方官制改革方案，要求各省督抚衙门设立幕职，佐理文牍，分科治事。并明文规定督抚衙门幕职员数、职掌如下：“一、秘书员一人，承督抚之命，掌理机密折电函牍，凡不属各科之事皆隶。二、交涉科、吏科、民政科、度支科、礼科、学科、军政科、法科、农工商科、邮传科参事员各一员，承督抚之命就主管事务，掌理各项文牍。……三、秘书员参事员不作为官缺，统由各省督抚自行征辟，无庸拘定官阶大小，但每年应将各员衔名及到差年月，分别奏咨存案。其办事得力之员随时切实保荐，以备简擢。四、秘书员参事员以下应酌设助理及缮写人员者，均由各该省督抚酌定，毋庸奏咨。”^①

不言而喻，上述规定是出于仿行宪政的需要，参照西方各国的办法制订的，具有现代行政体制的特征。但显然也考虑到清王朝自身的情况，借鉴了通行达数百年之久的明清幕府制度，如秘书员、参事员由督抚自行聘用，不在国家官员编制之内，任职情况须上报中央备案等等。应该说这几方面与明清幕府制度相差无几，一脉相承，因此，有的督抚衙门不费吹灰之力就完成了“改革”。根据《两广总督衙门幕职章程》^②，交涉科参事员，“本署向称洋务文案，今照章更正”；学科参事员，“本署向有学务文案，今照章更正”。此外，度支科、吏科“仍以刑钱席分充之”，更是丝毫未变。可见，改革极不彻底。

然而，为时不久，辛亥革命就推翻了帝制，迎来了共和，清末的幕府制度改革也寿终正寝，化为乌有。民国肇建，孙中山先生踌躇满志，推行一整套从西方移植来的政治制度。他在临时政府里全面推行秘书制，不仅各级政府机关设有秘书机构，而且长官个人也配备秘书，以起辅佐作用，减轻权力层负担。由于旧势力的抵制以及在新政权内部争权夺利，寸步不让，孙中山在组建政府时，困难重重。为了掌握政权，确保临时政府朝良性方向发展，孙中山除采用“总长取名，次长取实”的办法产生内阁外，还在自己这个临时大总统身上作文章，组成庞大的班子，为自己所领导的新生共和国服务。辅佐总统的机构有总统府秘书处和法制院（局）、印铸局、公报局、铨叙局等^③，这些机构的设立没有法律依据，其具体职责也不见明确规定，完全是孙中山据己意安置的，它们有的级别很高，有的权力很大。如秘书处设秘书长，由孙中山的得力助手胡汉民担任，下分总务、军事、财政、民政、文牍、通译、电报七科及收发、招待二所^④，举凡大小军政事宜无不囊括，可谓大政府里的小政府^⑤；而法制

^① 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》，中华书局1979年版，第506页。

^② 《文件第三章》，《东方杂志》第7年第1期。

^③ 中国史学会编：《辛亥革命》（八），上海人民出版社1957年版，第573页。

^④ 黄彦、李伯新选编：《孙中山藏档选编》，中华书局1986年版，第60页。

^⑤ 如胡汉民就自称：“余治总统府文书，大小悉必过目”，以致于有人“指余为第二总统”，可见其权力之大。见《胡汉民自传》，《近代史资料》1981年第2期，中国社会科学出版社1981年版，第57、58页。

院、印铸局等也由宋教仁、黄复生等孙中山的亲信骨干领衔。就此看来，围绕总统府的有关设置及其用人办法与以前的幕府制度相差无几，实际上是古代的幕府制度在新形势下的变异，即上文所称的民国幕府制度。不过，由于孙中山很快就让位卸任，他并未享受到民国幕府所带来的好处。

在清末时，袁世凯幕府就号称“霸府”^①，逐渐成为他争权夺利的工具。到他接任临时大总统之后，他自然不甘心受到共和制度的约束，乃利用民国幕府制度改造其幕府，并进而驾轻就熟地玩弄起幕僚政治来。首先，他在总统府内设立秘书厅、军事处、外务处、财政处、护卫提调处、总稽查处等机构，所有人员由自己选定，其中不少本来就是他在晚清时的幕僚。其次，他不满内阁的牵掣，赋予上述机构很大权力。如秘书厅以“总统府秘书厅”名义处理机要事宜，凌驾于内阁之上^②；军事处则把海、陆军部撇在一边，掌握着全国的军政军令大权。再次，他利用这种新的幕府机制解散国会，制定宪法，实现了改变政体、当上终身总统的个人政治野心。自己的身价抬高后，袁世凯就开始为所欲为了。他裁撤了原来的总统府机构，代之以政事堂^③、陆海空大元帅统率办事处、翊卫处等。政事堂虽由秘书厅转化而来，但扮演的是国务院的角色，这仿佛是魏晋时期霸府的现代翻版。然而，袁世凯犹不满足，又在其下置机要局、主计局等分其权力。正如政治史家揭露的那样，“机要局的权力，远远在各部总长之上，主计局则把财政部和审计处的职权，一并网罗而去”^④。此时的机要局、主计局显然是袁氏的新宠。它们架空政府，把一切权力集中在袁世凯手里，使之能够进行专制独裁统治，乃至帝制自为。显然，袁世凯是把民国幕府恢复成中国古代幕府制度的老样子上去。

上有所好，下必甚焉。由于袁世凯政府里，总统之外，自内阁总理（国务卿）、各部总长直至省道县长官官署，均有秘书机构和秘书人员。所以，总统侵夺内阁总理（国务卿）的权力，内阁总理（国务卿）就侵夺各部总长的权力，而各部总长又侵夺各次长的权力。这样，一环衔一环，使民初政坛诡谲变幻，暗潮翻滚。且不说袁世凯时代内阁更迭之频繁^⑤，就拿其下的交通部来说，当时的媒体就揭露道：“现闻交通部一切公事，必先就正于秘书长。秘书长之所可者，总长无不可；次长之所可者，总长或不以为可。故秘书长之权大于次长远甚。”因此，有人惊呼：“盖秘书长之性质，在专管文书，故以总长私人任之，而无害于政。今其实乃总部务，将置次长于何地？权限紊淆，莫甚于今日矣。”^⑥可见，民国时期，秘书侵代正官的现象同历史上的幕僚如出一辙。这说明民国幕府是新瓶装旧酒，表面上看起来是民主政治的一部分，其实仍是历史上的幕府制度。

如果说孙中山采行民国幕府是为了保护革命果实而出于无奈的话，那么袁世凯则是曲意利用，以达到权力私有的目的。他死后，北洋集团分崩离析，各派军阀受其恃强弄权作风的影响，为争夺中央政权而混战不休，中国再次进入了一个军阀割据时期。“政客借实力以自雄，军人假名流以为重。”在纷争、动荡的局面下，各种力量或合纵连横，或明争暗斗，使民国幕府制度获得较大发展。首先，幕僚人才倍受重视，大小军阀和政客不择手段，广泛搜罗，以为己用。因此，幕府遍地开花，十分盛行。其次，幕僚大多为新式人才，其中不少曾

^① 曾广钧在袁世凯复辟帝制前夕，曾上劝进表，表文中有“霸府旧僚，起兵主簿”之语（来新夏主编：《北洋军阀》，上海人民出版社1988年版，第1013页）。曾氏是在袁总督直隶期间入幕的，可见清末时袁世凯幕府已被其幕僚称为霸府。

^② 如民国第一届内阁总理唐绍仪就曾抱怨说：“谓欲实行内阁制度，以无拳无勇之总理，即可与统率陆海军之大总统，絮长论短，甚至争辩不已，宁有冀耶！”（谷钟秀：《中华民国开国史》，台北文海出版社1981年版，第110页。）

^③ 政事堂是唐代设立的中央最高议政决策机构，在宋朝也是朝廷的行政中枢，但袁世凯却用作自己秘书机构的名称，可见他架空内阁、集权专政的用意。

^④ 李剑农：《戊戌以后三十年中国政治史》，中华书局1980年版，第200页。

^⑤ 自1912年3月至1914年2月，袁世凯便先后更换了唐绍仪、陆征祥、赵秉钧、熊希龄四届内阁。

^⑥ 黄远庸：《远生遗著》卷2，商务印书馆1984年版，第19页。

出国留学过，还有一些是西方的政客、记者和军人等。他们一般被冠以秘书、顾问、参谋、参议、副官等头衔，为幕主出谋划策。再次，幕僚参与政事，执行政务，是幕主的左膀右臂。军阀之争很大程度上成为幕僚之间的较量，幕僚政治在民国政坛大行其道。复次，幕僚和幕主相互倚赖，荣辱与共，建立了紧密的依附关系。

南京国民政府成立后，民国幕府甚至被正式引进党政机关中，“现在政府机关里的科长秘书，通称幕僚，因其职务也是佐人为治”^①。当然，将民国幕府制度发展到登峰造极地步的是蒋介石。他不仅注意收买人才，笼络人心，而且善于选人和用人。在角逐权力的过程中，他不断罗致幕僚，逐渐扩大影响，一步步爬升，终于登上权力的顶峰，成为南京国民政府的实际主宰者。为巩固自己的地位，牢牢控制住政权，蒋介石进一步充实完善其幕府机构——侍从室。侍从室共有三个处。第一处主管军事，下设一、二、三组，分掌总务、参谋和警卫；第二处总揽政务、党务，设四、五、六组，分管政党事务、侍从秘书与情报工作；第三处把持人事的调查、登记和考核业务，设七、八、九三组分头承办。这三处九组的负责人都是蒋氏的亲信幕僚长及高级幕僚，其下的成员也均为蒋的忠实幕僚，得力干将。通过这个凌驾于一切机构之上的侍从室，蒋介石不仅总揽党、政、军大权，而且排斥异己，削弱地方实力派，建立起专制独裁的蒋家王朝统治，应该说他是民国幕府的最大受益者。

然而，正是由于蒋介石搞独裁统治，不得人心，违背时代潮流，他最终被赶出大陆，败走台湾。随着蒋政权的崩溃，中华人民共和国的建立，民国幕制很快消亡，退出了政治舞台。综观它在民国时期的兴亡生灭情况，可以归结出下列特点：1、民国幕府制度本是民主共和制度的产物，系民国官僚制度的组成部分之一，但由于当政者还缺乏尚公去私的意识，遂成为他们玩弄权术的工具。2、幕僚大多受过新式教育，有留学生，也有洋人。他们纵横捭阖，运筹帷幄，所打理的均以现代国家事务为主，涉及党、政、军诸方面。3、幕僚的遴选以幕主的意志为转移，不受铨叙和考试制度的规范和制约。他们往往因幕主的礼遇，而忠心耿耿，尽职尽责。4、幕僚虽然只以秘书、顾问、参谋一类的名义行事，没有显赫的官衔，十足的派头，但他们作为幕主的化身，可以染指一切要务，权力在有关机构和官僚之上。

从以上关于民国幕府制度的论述来看，民国幕府的外在形式其实就是各种名目的秘书机构。秘书机构原是为适应民主社会政繁事多的需要而设置的，与西方政制接轨，应该算是一种进步。然而，民国时期，帝制虽然推翻了，但是传统政治中权力定于一尊的观念仍根深蒂固，沦肌浃髓。所以即使在新政体下，秘书机构还是不免被追求绝对权力的当政者化为己用，其突出表现就是“来一个长官一定要换一批秘书，尤其要换自己人作会计庶务科长”^②。民国幕府制度尽管具有现代政治制度的躯壳，可是考察其实际运作情形，不难发现它与传统幕府制度和晚清幕府制度相差无几，真可谓新瓶装旧酒，换汤不换药。

五 结论

通过以上对中国幕府制度嬗变历程的梳理，可以得出以下几点结论：

首先，幕府制度源远流长，至迟出现于战国时期，历经宋元以前时期、明清时期和民国时期三个发展阶段，传统幕府、明清幕府、晚清幕府和民国幕府四种不同形态。而由传统幕府到明清幕府，再到民国幕府，则表现出一种离异与回归的过程。当然这个回归只是形式上的类同，究其实质则已出现新的变化，即所谓否定之否定。晚清幕府是由明清幕府萌蘖而成的，在中国幕府制度的离异与回归过程中起着承上启下、继往开来的枢纽作用，是中国幕府制度发展史上的一个重要转捩点。

其次，任何制度的形成并非人为的刻意为之，而是积之以渐，“顺乎社会之演进，应乎

^① 张纯明：《清代的幕制》，《岭南学报》1949年第9卷第2期。

^② 杜衡：《中国历史上之幕职》，《再生周刊》1948年第217期。

现实之需要而成长”^①。中国的幕府制度也是如此。它本来存在于军政系统之内，后被引进行政系统；刚开始多见于中央，后则主要为地方长官所辟设；先是佐助长官处理公事，以公为主，后则专为长官办事，私的性质明显。治世时，幕府人员辅佐长官，监督胥吏，调和官与吏的矛盾，保证了整个官僚行政系统的有效运行；乱世时，幕府人员为长官一人效劳，往往掀擎风云，操弄政治，甚至改朝换代。

第三，幕府是人才渊薮。幕府为什么出人才，是因为幕主自主用人，可以不问出身、不问来历罗致有用之才，使仕途之外的才智之士也能得到任用，有用武之地。另外，幕府人员在佐幕的过程中，也得到了方方面面的锻炼，自身的能力和素质都得到了较大的提高，确保他们能够独挡一面，脱颖而出。

第四，幕府的职能广泛，既有政务性的，如出谋划策、起草书檄、与闻政事等；也有事务性的，如征粮纳税、断狱判案以及经办庶务等。视各个朝代、各个时期不同的社会情况及政治环境，幕府都会有不同的运作特点与角色担当。

（责任编辑：沈洁）

^① 缪全吉：《清代幕府人事制度》，第1页。